

XV ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO

Declaração de Direito Autoral

Autores que submetem a esta conferência concordam com os seguintes termos:

- a)** Autores mantém os direitos autorais sobre o trabalho, permitindo à conferência colocá-lo sob uma licença Licença Creative Commons Attribution, que permite livremente a outros acessar, usar e compartilhar o trabalho com o crédito de autoria e apresentação inicial nesta conferência.
- b)** Autores podem abrir mão dos termos da licença CC e definir contratos adicionais para a distribuição não-exclusiva e subsequente publicação deste trabalho (ex.: publicar uma versão atualizada em um periódico, disponibilizar em repositório institucional, ou publicá-lo em livro), com o crédito de autoria e apresentação inicial nesta conferência.
- c)** Além disso, autores são incentivados a publicar e compartilhar seus trabalhos online (ex.: em repositório institucional ou em sua página pessoal) a qualquer momento antes e depois da conferência.

FONTE:

<http://enancib2014.eci.ufmg.br/documentos/anais/anais-gt5>. Acesso em: 22 nov. 2014.

REFERÊNCIA:

BASQUES, Cristiane; RODRIGUES, Georgete Medleg. O patrimônio arquivístico brasileiro diante dos riscos de destruição: estudo sobre a vulnerabilidade dos acervos, as ações estatais de proteção e os seus limites. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 15., 2014, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: ANCIB, 2014. p. 88-105. Disponível em:<<http://enancib2014.eci.ufmg.br/documentos/anais/anais-gt5>>. Acesso em: 22 nov. 2014.

O PATRIMÔNIO ARQUIVÍSTICO BRASILEIRO DIANTE DOS RISCOS DE DESTRUIÇÃO: ESTUDO SOBRE A VULNERABILIDADE DOS ACERVOS, AS AÇÕES ESTATAIS DE PROTEÇÃO E OS SEUS LIMITES

*THE ARCHIVES BRAZILIAN EQUITY FROM THE RISKS OF DESTRUCTION: STUDY ON
THE VULNERABILITY OF THE COLLECTIONS, STATE PROTECTIVE ACTIONS AND
THEIR LIMITS*

Cristiane Basques
Georgete Medleg Rodrigues

Resumo: O documento de arquivo foi instituído como patrimônio cultural nacional pela Constituição Federal de 1988, em razão do seu valor como elemento de prova e informação e como instrumento de desenvolvimento institucional e social, consequentemente atribuindo ao Estado o dever de garantir a sua proteção especial, responsabilizando os que praticam atos lesivos aos documentos. Apesar da legislação, de normas pertinentes e da presença de órgãos preservacionistas e fiscalizadores nas esferas governamentais, a proteção documental ainda não é suficiente e não restringem práticas e atividades criminosas. Esta comunicação apresenta os resultados de uma dissertação de mestrado que teve como objetivo geral identificar a vulnerabilidade dos acervos arquivísticos públicos e mapear as ações estatais para a sua proteção e os seus limites, tendo como recorte temporal o marco legal da publicação da Lei de Arquivo de 1991 até 2011. Com base em pesquisa bibliográfica e histórico-documental, levantamento na imprensa e *internet* e entrevista, concluiu que há um descompasso entre as notícias publicadas sobre danos ao patrimônio arquivístico e as ações de proteção promovidas pelo Ministério Público Federal, bem como uma certa omissão do Arquivo Nacional. Apesar de existir, na estrutura do Estado, instrumentos de proteção e órgão fiscalizador, a pouca eficiência na proteção do patrimônio arquivístico favorece práticas e atividades criminosas cada vez mais recorrentes e com características e motivações cada vez mais diversificadas, devendo o Estado promover e criar condições pontuais para evitar que o patrimônio arquivístico continue vulnerável a riscos de natureza diversa.

Palavras-chave: Destruição de Arquivos. Patrimônio Arquivístico. Políticas de Proteção. Ministério Público Federal. Arquivo Nacional.

Abstract: The document file was instituted as a national cultural heritage by Federal Constitution of 1988, because of its value as evidence and information and as a tool for institutional and social development, thus giving the State a duty to ensure their special protection, blaming those who commit acts harmful to the documents. Despite legislation, relevant standards and the presence of preservationists, and regulatory agencies in government spheres, document protection is still not enough and not restrictive practices and criminal activities. This paper presents the results of a dissertation that had as main objective to identify the vulnerability of public archival collections and map state actions for its protection and its limits, with the time frame the legal framework of the publication of the Law of Stock 1991 to 2011. Based on bibliographical and historical and documentary research, survey and internet and in the press interview, concluded that there is a mismatch between the news published about damage to archival heritage and protection actions promoted by federal prosecutors as well as a omission of certain National Archives. Although there is, in the state structure, hedging instruments and supervisory body, the low efficiency in the protection of the archival heritage and promotes practices increasingly recurrent and features and increasingly diverse motivations criminal activities, and the State shall promote

and create conditions off to prevent the archival heritage continues vulnerable to risks of a diverse nature.

Keywords: Destruction of Files. Archival Heritage. Protection policies. Federal prosecutors. National Archives.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, as décadas de 1920 e 1930 foram marcadas por importantes iniciativas em criar instituições ditas de representação da identidade nacional, após um longo processo de discussão e apresentação de projetos marcados pela pressão dos movimentos intelectuais, que, preocupados com a falta de preservação, principalmente dos bens imóveis, temiam pela dilapidação do que seria sua herança, seu patrimônio, seu tesouro nacional (FONSECA, 2009).

Apesar dessas iniciativas, os intelectuais engajados nessas reivindicações ainda ansiavam por uma proposta governamental que contemplasse a proteção de “bens nobres e populares”, algo nada comum para a época. Dentre as diversas propostas apresentadas, o projeto elaborado por Mário de Andrade foi aprovado por apresentar uma concepção inovadora e mais ampla do conceito de patrimônio e por indicar a criação de uma única instituição preservacionista da identidade nacional, o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, com o objetivo de promover no país o tombamento, a conservação, a preservação e a proteção do então denominado “patrimônio histórico e artístico nacional”. Sua concepção ampliada dos bens integrantes do que ele denominava “patrimônio artístico nacional” decorria do entendimento de que é o valor histórico dos bens, dos mais variados formatos, características e, especialmente, pelo seu valor de testemunho, que faz com que ele seja objeto de preservação (FONSECA, 2009) nas edificações, nas cidades, nos museus, nas bibliotecas e nos arquivos, ou seja, nos “lugares” onde a memória se fixa e se consagra (NORA, 1993).

No que diz respeito aos arquivos públicos, eles se institucionalizaram, no Brasil, como resultado da independência e formação do Estado, sendo reconhecidos, à época, como repositórios da identidade nacional (JARDIM, 1995). As transformações políticas e sociais pelas quais o país passou nas últimas décadas, sobretudo como parte da travessia para a democracia, onde novas práticas se desenvolveram e expectativas de modernização foram projetadas, passaram a exigir dos arquivos rapidez e precisão nas informações fornecidas aos cidadãos, muito embora muitas instituições ainda estejam vivendo um estágio que Jardim (1999) denomina de “opacidade informacional”. Além dos problemas propriamente gerenciais dos arquivos - e de déficits de ordem estrutural, financeira e política -, a vulnerabilidade dos

acervos é um fato, sua destruição parcial ou total, por acidentes ou propositais, causando danos muitas vezes irreversíveis para as fontes sobre a história brasileira.

Desse modo, a Constituição Federal de 1988 ampliou o conceito de patrimônio cultural, incluindo o documento de arquivo, ao mesmo tempo em que atribuiu ao Estado o dever de sua proteção, visando à preservação da memória e o acesso às informações, além de responsabilizar quem praticar conduta e atividade lesivas aos documentos arquivísticos. Entretanto, aparentemente, as normas legais vigentes não são garantia de sua ideal e efetiva proteção, considerando as notícias veiculadas na imprensa nacional indicando, frequentemente, ocorrências relacionadas à destruição de documentos arquivísticos.

Partindo das constatações acima, a pesquisa de mestrado em Ciência da Informação teve como objetivo geral identificar a vulnerabilidade dos acervos arquivísticos públicos e mapear as ações estatais para a sua proteção apontando também e os seus limites dessas ações, tendo delimitado como datas-limite o marco legal da publicação da Lei de Arquivo, em 1991, até 2011. Com esse tema, a pesquisa situou-se no entrecruzamento da Ciência da Informação, da Arquivologia, da História e do Direito, pois tratou, fundamentalmente, sobre a importância, a necessidade e a função do Estado em proteger e preservar a informação arquivística pública, como material da memória coletiva, como instrumento de identidade, de prova e de geração de novos conhecimentos.

Os procedimentos metodológicos consistiram em identificar nos jornais Folha de S. Paulo, O Estado de S. Paulo, O Globo, Jornal do Brasil, Estado de Minas e Correio Braziliense e na *internet* reportagens sobre descasos e destruição de documentos arquivísticos públicos, pelas mais variadas razões. Para tanto, utilizamos as seguintes palavras-chave associados a “arquivo” e “documento”: eliminar, destruir, extraviar, furtar, roubar, incinerar, inutilizar, queimar, enchente, umidade, chuva, sinistro e incêndio. Em seguida, buscou-se nos relatórios de atividades e nas atas de reunião da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão - 4ª CCR do Ministério Público Federal - MPF, disponível em seu site, o número de ações de investigação abertas sobre documentos arquivísticos públicos, bem como se verificou a forma de acompanhamento dos procedimentos instaurados. Também foi realizada uma entrevista temática com o atual diretor do Arquivo Nacional Jaime Antunes. Um breve histórico da tutela do patrimônio arquivístico foi necessário a título de contextualização da questão.

2 A TUTELA DO PATRIMÔNIO ARQUIVÍSTICO BRASILEIRO

Como dito anteriormente, na Constituição Federal - CF de 1988, os documentos de arquivo são entendidos como parte integrante do patrimônio cultural do Brasil. Conforme

explicitado no texto da Lei, “constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial”, dentre eles “documentos” (BRASIL, 1988). A mesma CF define o papel do Estado, nas suas diversas instâncias, como responsável pela proteção do patrimônio cultural brasileiro, afirmando que o poder público, com o apoio da comunidade, “promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, *vigilância*, tombamento e desapropriação e de outras formas de acautelamento e preservação” (BRASIL, 1988, grifo nosso). Três anos após a promulgação da CF, o dever de proteção especial aos documentos de arquivo como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elemento de prova e informação foi regulamentado pelo artigo 1º da Lei Federal nº 8.159/91, conhecida como a Lei dos arquivos.

Dessa forma, o direito de acesso às informações contidas nos documentos de arquivo, expresso na CF de 1988 e pela Lei nº 8.159/91⁴⁹, como um direito fundamental que visa a instrumentalizar o exercício da cidadania, impõe ao Poder Público o dever de proteção especial e, como medida coercitiva, atribui responsabilidade àquele que praticar conduta e atividade lesiva aos documentos. No seu artigo 25, a Lei n. 8.159/91 afirma que “ficará sujeito à responsabilidade penal, civil e administrativa [...] aquele que desfigurar ou destruir documentos de valor permanente ou considerado como de interesse público e social” (BRASIL, 1988).

No Código Penal Brasileiro as condutas e atividades lesivas estão tipificadas nos artigos 165 e 166:

Art. 165 - Destruir, inutilizar ou deteriorar coisa tombada pela autoridade competente em virtude de valor artístico, arqueológico ou histórico:

Pena - detenção, de seis meses a dois anos, e multa.

Art. 166 - Alterar, sem licença da autoridade competente, o aspecto de local especialmente protegido por lei:

Pena - detenção, de um mês a um ano, ou multa (BRASIL, 1940).

Segundo Mirabete (2005) a primeira conduta disposta no artigo - destruir -, significa rasgar, estragar, dilacerar, eliminar, arruinar o documento, incluindo a destruição parcial quando atingir parte juridicamente relevante do objeto material. A segunda ação é a de

⁴⁹ Em 18 de novembro de 2011 foi publicada a Lei nº 12.527 regulamentando o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; alterando a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revogando a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, esta última em fase de revisão. A lei trata sobre aplicabilidade, as diretrizes para assegurar o direito de acesso, principais conceitos e dever do Estado de garantia do acesso, significando um importante passo para a consolidação democrática do Brasil por meio da transparência pública.

inutilizar, que significa fazer desaparecer o documento, sem destruição ou ocultação, o que pode ocorrer quando o agente torna ilegível, risca, deteriora o documento. Por fim, comete o crime quem ocultar, esconder ou tirar da disponibilidade de outrem o documento, colocando-o em local onde não possa ser encontrado ou reconhecido.

Por sua vez, a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que define as “sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente”, na sua seção IV – Dos crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural - artigo 62, cita expressamente os arquivos, além de agir com inovação ao introduzir institutos responsabilizando pessoas jurídicas. Pretendeu-se, com a norma legal, um tratamento sistêmico às normas penais e processuais penais aplicáveis aos crimes contra o meio ambiente.

Nessa perspectiva, Miranda (2006) considera essa Lei um marco de eficiência na organização legislativa brasileira de proteção ao patrimônio e, no que se refere aos delitos contra o patrimônio, estes se encontram devidamente tipificados, não sendo necessário o prévio tombamento. Assim, cabe ao Estado promover medidas para protegê-lo, pois quando um documento ou um arquivo é criado pelo Poder Público, seja por lei ou outro ato administrativo, já deveria ser considerado protegido para fins penais, pelo simples fato de existirem e possuírem valor, seja probatório ou informacional.

Contudo, Rodrigues (2012, p. 177) considera que:

[...] as penas aplicáveis aos crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural são especialmente baixas, sendo tais delitos considerados todos de pequeno potencial ofensivo ou sujeitos à suspensão da pena, sem contar os prazos curtos de sua prescrição, o que nos parece muito pouco diante da relevância dos valores sociais ofendidos.

Seguindo o mesmo entendimento, Miranda (2006, p. 208) chama atenção para a “inaplicabilidade do chamado princípio da insignificância em sede de delitos cometidos contra o patrimônio cultural brasileiro”, ponderando que:

Como sabido, a tutela penal dos interesses difusos, devido às características típicas e diferenciadas destes, exige um tratamento também diferenciado da criminalidade, o que implica em mudanças adaptativas profundas no sistema penal. Ora, os crimes que atentam contra bens protegidos ou ligados diretamente ao meio ambiente cultural são caracterizados por uma vitimação de massa, ofendendo, direta ou indiretamente, círculos amplos que justificam uma maior preocupação por parte do Estado inclusive no que tange às futuras gerações, não sendo lícita, a nosso ver, a invocação do princípio da insignificância em casos tais.

Miranda (2006, p. 209) conclui que o chamado Direito Penal Mínimo não deve ser aplicado em tema de infrações culturais considerando que “os danos são de consequências

graves e nem sempre conhecidas, e a preservação é um dever a ser cumprido com o máximo empenho e seriedade, não apenas para esta, mas principalmente para as futuras gerações”.

A partir de tais considerações, cogita-se que os ilícitos contra o patrimônio cultural poderia ter normatização própria que agravasse de forma mais contundentes os atos tipificados como crime contra o patrimônio cultural.

Assim, podemos constatar que a inclusão do documento de arquivo no conjunto do patrimônio cultural brasileiro, o dever de sua proteção responsabilizando de forma coercitiva, com vistas à garantia da memória e do acesso às informações, foram medidas, de certa forma, vanguardistas no Brasil. No entanto, durante muito tempo a expressão “patrimônio histórico e artístico” representava construções de valor arquitetônico, priorizadas em detrimento de outros bens culturais representativos, como destacado por Bosi (1997, p. 131):

Esse conceito norteou, na prática, a política de preservação do patrimônio histórico no país e em diversos estados e municípios da federação brasileira, por força da estrutura de poder centralizador, imposta pelo Estado Novo (1937-1945). Priorizou-se, assim, o patrimônio edificado e arquitetônico - a chamada ‘pedra cal’ - em detrimento de outros bens culturais significativos, mas que, por não serem representativos de uma determinada época ou ligados a algum fato histórico notável, ou pertencente a um estilo arquitetônico relevante, deixaram de ser preservados e foram relegados ao esquecimento e até destruídos por não terem, no contexto dessa concepção, valor que justificasse a sua preservação.

Esse “esquecimento” pode ter sido uma das causas que levaram ao descaso com o patrimônio arquivístico durante décadas, considerando as inúmeras reportagens sobre furtos, destruição, eliminação de documentos que cada vez mais estampam as páginas dos principais jornais do Brasil. Quando se trata da gestão pública, um dos exemplos mais gritantes foi publicado pelo Jornal A Tarde *on line* em janeiro de 2009. Na ocasião, a Coordenação de Assuntos Federativos da Secretaria Estadual de Relações Institucionais do Estado da Bahia informou que pelo menos 50 prefeitos baianos tiveram uma desagradável surpresa ao assumirem seus mandatos em 1º de janeiro: “não encontraram, nas prefeituras, *registro algum* sobre os convênios e contratos firmados entre os municípios e os governos estadual e federal. Os gestores não sabem quanto e a quem devem o que pode interromper obras e serviços por inadimplência ou falta de prestação de contas” (LEÃO, 2009, grifo nosso).

Caso semelhante foi tema de matéria no Programa “Fantástico” da Rede Globo de Televisão em janeiro de 2013, mostrando o descaso de diversas prefeituras com o patrimônio público. Na reportagem os novos prefeitos de algumas cidades dos Estados da Paraíba, Acre e Bahia relatam as condições precárias no início da gestão por falta de documentos e informações para sanar problemas financeiros e administrativos. O promotor de justiça Pedro

Alves da Nóbrega, que investiga o caso no Estado da Paraíba, relatou a dificuldade em conseguir informações sobre o descaso com o patrimônio público, afirmando que “não existem arquivos, que é a principal prova de documentação de uma administração” (NOVOS, 2013).

Outros exemplos como a destruição de documentos pela ação da chuva na Universidade de Brasília, a queima de arquivos no Palácio do Planalto e de documentos jogados no lixo e desprotegidos pela falta de estrutura de guarda em instituições públicas no interior do Ceará (PARANHOS; MACHADO, 2011; LOURENÇO, 2009; MELQUIADES JUNIOR, 2007) mostram o quanto o patrimônio arquivístico está sujeito a diversos fatores de risco que acarretam prejuízos ao próprio Estado, uma vez que as informações contidas nos documentos são uma das principais fontes da memória institucional e servem como elemento de prova e capacidade para tomada de decisão e geração de novos conhecimentos.

Assim sendo, realizamos um mapeamento com base nas reportagens dos jornais selecionados e na *internet*, entre janeiro de 1991 e dezembro de 2012, a fim de visualizar as principais ocorrências, quantificá-las, identificar o contexto e as formas como elas ocorrem.

QUADRO 1 – Síntese das notícias na mídia sobre ocorrências de práticas lesivas aos documentos arquivísticos

Fontes	Jornais e <i>internet</i>		
Período	1991-2012		
Quantidade	238 NOTÍCIAS		
	Instituições federais		Instituições de diferentes instâncias e esferas
	10 notícias nos municípios	58 notícias nas capitais	170 notícias
Estados	24		
Municípios	183 cidades		
Instituições	Arquivo Público, Biblioteca, Museu, Universidade, Empresa Pública, Escola, Cartório, Fórum, Câmara Municipal, Ministério, Prefeitura, Instituições de Trânsito, de Saúde e Policiais.		
Gêneros	Textual, Eletrônico, Iconográfico, Cartográfico e Micrográfico.		
Tipos/Espécies Documentais	Documentos referentes a assunto administrativo, contábil-financeiro, pessoal, investigatório, científico e histórico.		
Ocorrências	Abandonados, alterados, danificados, mal conservados, infestados por agentes biológicos, desorganizados, eliminados indevidamente, furtados, roubados, queimados/incendiados, desaparecidos e leiloados.		
Causas	Ação criminosa, comércio ilegal, descaso, falta de espaço físico, falta de servidores, <i>hacker</i> , instalações precárias, inundação, irregularidade administrativa, manuseio inadequado, produto químico e vandalismo.		
Fatores de Deterioração	Ação Humana, Fatores Ambientais, Fatores Biológicos, Fatores Físicos, Fatores Químicos e Desastre Ambiental/Sinistro.		

Fonte: Elaboração própria com base nos jornais (Correio Braziliense, Folha de S. Paulo, Jornal do Brasil, Estado de S. Paulo, Estado de Minas e O Globo) e *internet*.

As reportagens publicadas nos meios de comunicação nos permitem acompanhar, analisar e refletir sobre alguns dos fatores que contribuem para a destruição de parte do patrimônio arquivístico. Os dados do Quadro 1 mostram a recorrência do descuido com os documentos arquivísticos e demonstram também que são vários os tipos de ocorrências, desde destruição - acidental ou proposital -, a roubos. Como podemos constatar, essas ocorrências atingem instituições diversificadas e em diversas unidades da federação, em especial os grandes centros. Quanto aos gêneros documentais, as ocorrências registram predominantemente documentos textuais, muito embora nos últimos anos sejam crescentes eventos em meio eletrônico.

Estes fatores corroboram com o resultado das pesquisas realizadas a partir da década de 1990 (FONSECA, 1996; CÔRTEZ, 1996; BOJANOSKI, 1999; FUNDAÇÃO HISTÓRICA TAVERA, 1999; OHIRA e MARTINEZ, 2001), com o objetivo de identificar e discutir os principais problemas enfrentados pelos arquivos públicos brasileiros, demonstrando que a ação fiscalizadora e de proteção do Estado sobre o patrimônio documental parece ser insuficiente frente aos acontecimentos noticiados.

Assim, no âmbito do estado, ao Ministério Público da União - MPU cabe à fiscalização do cumprimento da legislação e o órgão pode adotar medidas positivas para a proteção e preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro em âmbito cível e criminal. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao MPU promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados aos bens e direitos de valor artístico, histórico e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos.

3 ATRIBUIÇÕES E ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Como destacado anteriormente, a CF de 1988 buscou garantir o direito à preservação do patrimônio cultural, incumbindo ao Poder Público e à sociedade em geral o dever de defendê-lo e preservá-lo para o presente e às futuras gerações e, como forma de preservação, prevê ainda que se promova a proteção mediante inventário, registro, tombamento e qualquer outra forma de acautelamento.

Nesse sentido, a CF de 1988, art. 127, coloca o MPU como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do

regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, cujas funções incluem também a fiscalização da aplicação das leis, a defesa do patrimônio público e o zelo pelo efetivo respeito dos poderes públicos aos direitos assegurados na Constituição.

Sua estrutura organizacional, entretanto, foi construída de acordo com a forma federativa de Estado, e, por isso, divide-se em Ministério Público da União e Ministérios Públicos dos Estados. O MPU subdivide-se, ainda, em quatro ramos: o Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

Ao MPF, especialmente, cabe promover ações visando a assegurar que os direitos constitucionais do cidadão sejam respeitados pelos Poderes Públicos Federais, pelos órgãos da Administração Pública Federal, pelas concessionárias e permissionárias de serviço público federal e pelas entidades que exerçam outra função delegada da União, bem como pela própria sociedade (BRASIL, 2009).

Desse modo, o MPF atua nos casos federais, regulamentados pela Constituição e pelas leis federais, sempre que a questão envolver interesse público seja em virtude das partes ou do assunto tratado, nas áreas constitucional, cível, criminal e eleitoral e, ainda judicialmente ou fora da esfera judicial, por meio da aplicação de instrumento de defesa, como por exemplo, as ações civis e penais, recomendações, termos de ajustamento de conduta e audiências públicas, visando à proteção dos interesses sociais, difusos e individuais indisponíveis (BRASIL, 2009).

A atuação se dá de forma organizada por função ou por matéria, por meio de suas Câmaras de Coordenação e Revisão. No caso do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural, o tema está dedicado à 4ª Câmara de Coordenação e Revisão - 4ª CCR, cujas áreas de atuação se referem a licenciamento ambiental; recursos hídricos; fauna e flora; zona costeira; saneamento e saúde pública e, especialmente, o patrimônio cultural, este último composto de:

Bens móveis e imóveis tombados; conjuntos arquitetônicos, urbanísticos, históricos e paisagísticos; tráfico ilícito de bens culturais; **patrimônio documental ou arquivístico**; patrimônio arqueológico; patrimônio cultural imaterial ("formas de expressão, modos de criar, fazer e viver"); patrimônio cultural em áreas de preservação ambiental; patrimônio natural no âmbito da preservação do patrimônio cultural ("paisagens naturais notáveis", patrimônio paleontológico e espeleológico); patrimônio cultural no contexto do licenciamento ambiental (avaliação de impactos ao patrimônio cultural em Estudo de Impacto Ambiental) (BRASIL, [2014], grifo nosso).

A 4ª CCR dispõe de uma equipe com formação multidisciplinar nas áreas de Antropologia, Arqueologia, Arquitetura, Biblioteconomia, Biologia, Direito, Engenharia Florestal, Engenharia Sanitária e Geologia, que atua em perícias e exames necessários às

atividades institucionais (BRASIL, 2009). É importante destacar que a equipe da 4ª CCR se relaciona prioritariamente com profissionais da área do meio ambiente e, apesar de o MPF já possuir o cargo de arquivista em seu quadro de pessoal, este último não integra os profissionais responsáveis pela realização de perícias e demais atividades referentes ao patrimônio arquivístico.

Como uma das formas de executar suas atribuições, a 4ª CCR realiza diversas reuniões ao longo do ano para apreciar e julgar processos sobre o tema instaurados pelas Procuradorias Regionais do MPF, cujas informações deliberativas são registradas em Atas, consolidadas em Relatórios de Atividades ao final de cada ano. Os processos relatados referem-se a Peças Informativas, Procedimentos Administrativos, Inquéritos Cíveis dentre outros, os quais podem ser homologados, rejeitados, convertidos em diligência, encaminhados para continuidade das investigações ou arquivados.

Os dados referentes aos procedimentos administrativos federais constantes dos Relatórios de Atividades de 2001 a 2010, conforme apresentado na Tabela 1, nos permitem constatar que os procedimentos sobre o meio ambiente são numerosos, muito embora haja um quantitativo relevante sobre o patrimônio cultural.

TABELA 1 – Processos Administrativos Federais apreciados com Promoção de Arquivamento

Ano	Quantidade de Reuniões	Quantidade de Processos Relatados	HOMOLOGADOS COM PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO			HOMOLOGADOS COM OUTRAS DELIBERAÇÕES							
			Meio Ambiente	Patrimônio Cultural		Meio Ambiente e Patrimônio Cultural (exceto documental)							Documental
				Arquitetônico, Arqueológico, Paisagístico, Imaterial, Natural, dentre outros	Documental	Conversão em Diligência	Conflito de Atribuição	Remessa de Procedimentos	Arquivamento não Homologado	Termo de Ajustamento de Conduta	Declínio de Atribuições	Outros	
2001	14	584	417	70	0	23	-	19	-	25	-	29	0
2002	15	802	526	101	0	47	-	32	-	61	-	35	0
2003	15	612	388	47	3	35	-	64	-	30	-	44	0
2004	17	755	461	64	2	18	1	108	-	34	26	40	2
2005	13	671	401	62	1	11	-	132	-	25	-	39	0
2006	14	695	374	61	0	-	-	180	-	27	-	51	0
2007	11	507	286	32	2	-	-	127	-	24	-	36	2
2008	25	1271	840	131	4	180	18	-	-	22	-	75	0
2009	48	2075	1333	199	3	75	3	-	260	13	138	50	3
2010	44	2629	2230	187	3	-	8	-	-	11	182	8	0
2011	36	2786	1912	227	11	-	7	-	-	2	604	23	0
TOTAL	252	13387	9168	1181	29	389	37	662	260	274	950	430	7

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios de Atividades da 4ª CCR consultados

Quanto aos processos que tratam sobre patrimônio cultural, observa-se que predominam os de natureza arqueológica, paisagística, imaterial, natural, edificado, dentre outros; os de natureza “documental” apresentam-se em pequena quantidade. Compreendemos a importância atribuída ao tema “meio ambiente”, bem como a que é destinada ao patrimônio edificado, objetos arqueológicos e obras de arte de um modo geral, mas não justifica o pouco espaço aos documentos arquivísticos diante da constatação de sua vulnerabilidade.

Entretanto, o exame dos dados registrados pela 4ª CCR e expostos na Tabela 1 revelam ainda uma quantidade expressiva de procedimentos destinados ao arquivamento, situação que ocorre quando se demonstra inviável qualquer providência judicial, devido a não apuração do ato ou fato lesivo, ou a inexistência de indícios do fato ou da autoria e até mesmo de ausência de legitimidade de atuação.

Muito embora os dados apresentados pela 4ª CCR tenham demonstrado a existência de processos administrativos em defesa do patrimônio documental arquivístico, sua quantidade num período de 10 anos foi muito pequena, inclusive com promoção de arquivamento, o que parece estranho frente às numerosas notícias publicadas na mídia sobre furtos, eliminação e descasos de natureza diversa, levando-nos formular a hipótese segundo a qual talvez não seja prioridade a investigação, pois os riscos são muitas vezes desconhecidos, percebidos como não prioritários ou intencionalmente negligenciados.

Desse modo, realizamos o cruzamento de dados do quantitativo de notícias veiculadas nos meios de comunicação sobre ocorrências de práticas lesivas aos documentos arquivísticos, apresentados no Quadro 1, destacando as que se relacionam às instituições públicas federais⁵⁰, com o quantitativo de processos administrativos sobre danos aos documentos públicos instaurados pelo MPF (dados da Tabela 1), conforme apresentado na TABELA 2.

⁵⁰ Foi dado destaque às ocorrências relacionadas às instituições públicas federais em razão de o MPF atuar nos casos federais, objeto central da pesquisa. As ocorrências das instituições públicas estaduais e municipais são de competência do Ministério Público nos Estados. Não computamos também as ocorrências em empresas privadas.

TABELA 2 – Comparação entre o número de reportagens veiculadas na mídia sobre danos ao patrimônio arquivístico e a quantidade de processos instaurados pelo MPF

Ano	Quantidade de reportagens sobre danos a documentos de Instituições Públicas Federais⁵¹	Quantidade de procedimentos referente aos bens arquivísticos instaurados pelo MPF
2000	1	0
2001	1	0
2002	1	0
2003	4	2
2004	4	2
2005	6	1
2006	1	0
2007	6	4
2008	3	2
2009	9	5
2010	5	3
2011	11	11
TOTAL	52	30

Fonte: Elaboração própria com base no Quadro 1 e Tabela 1

Como pode ser observado, o quantitativo de ocorrências registradas na mídia é superior ao de procedimentos instaurados pelo MPF. Além disso, em determinados períodos, observa-se a ausência de procedimentos abertos pelo MPF, embora tenham sido identificadas notícias de dano ao patrimônio arquivístico na imprensa, o que nos leva a constatar que há um descompasso entre o que é noticiado e as ações de proteção promovidas pelo MPF, pois as ações de fiscalização não correspondem ao que é noticiado na imprensa.

Salientamos que das ações relacionadas ao patrimônio documental pelo MPF, existe predominância para com os acervos da Rede Ferroviária Federal (RFFSA) e de instituições extintas ou privatizadas, tendo em vista a quantidade de bens imóveis a serem destinados pelo Estado para uso e preservação. Como consequência, os documentos, os móveis e equipamentos também integram o conjunto de bens pertencentes ao patrimônio dessas instituições, sendo instaurados procedimentos próprios para sua destinação.

Desse modo, verificamos que grande parte dos procedimentos não representa ações para apurar danos aos documentos de instituições diversas, mas, sim, de danos a um acervo “temático” (RFFSA e de instituições extintas ou privatizadas) localizado em regiões

⁵¹ No total foram 68 notícias de ocorrências de práticas lesivas aos documentos de arquivo em instituições federais identificadas no período de 1991 a 2012, sendo 52 no período de 2000 a 2011.

específicas do País. Sem dúvida, o tema é de notável relevância e merece toda atenção, porém há outras diretrizes que precisam ser observadas e exploradas pelo MPF, a fim de evitar que parte da memória arquivística seja perdida.

Muito embora os dados apresentados pela 4ª CCR tenham demonstrado a existência de processos administrativos em defesa do patrimônio documental arquivístico, como anteriormente constatado, sua quantidade num período de dez anos foi muito pequena, o que parece estranho frente às numerosas notícias publicadas na mídia sobre furtos, eliminação e descasos de natureza diversa, levando-nos a cogitar que talvez não seja prioridade a investigação, pois os riscos são muitas vezes desconhecidos, percebidos como não prioritários ou intencionalmente negligenciados.

Portanto, parece que o órgão fiscalizador ainda não tem uma visão abrangente de todos os perigos que rondam o patrimônio arquivístico nem da frequência com que este é destruído e de seu potencial de causar perdas e danos irreversíveis à história do País. O documento é um importante instrumento narrador de fatos e acontecimentos do passado que, quando não protegido, pode causar efeitos desastrosos tanto para a gestão das instituições, para os direitos dos cidadãos e para a memória do País.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As argumentações ao longo deste trabalho buscaram evidenciar a importância do documento arquivístico e o dever do Estado em garantir a sua proteção, a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Arquivo de 1991, para que seja possível transmiti-lo às gerações futuras, com a menor perda de informação e a maior acessibilidade possível.

Os resultados aqui apresentados demonstram que, apesar de existir, na estrutura do Estado, normas, instrumentos e órgão fiscalizador, a pouca eficiência na sua proteção tem favorecido práticas e atividades criminosas, sendo o descaso com o patrimônio documental brasileiro cada vez mais recorrente e com características e motivações cada vez mais diversificadas, como verificado nas notícias registradas na mídia impressa e na internet.

As ações realizadas pela 4ª CCR/MPF voltam-se, predominantemente, para o meio ambiente, quando comparadas com as ações voltadas para o patrimônio cultural. Nestas, prevalecem as relativas aos monumentos e conjuntos urbanos, artísticos e históricos compreendendo as obras de arte e antiguidades. Assim, o “documental” e, especificamente, o “arquivístico” são muito pouco abordados e quase não têm visibilidade, como demonstram os documentos que registram as ações do MPF, ou seja, as atas de reunião e os relatórios de atividades. Estes, por sua vez, necessitam de padronização de termos e de informações

complementares sobre o desdobramento dos procedimentos instaurados, de forma compreensível para o cidadão.

O fato das práticas de condutas e atividades lesivas ao patrimônio cultural serem tipificadas conjuntamente com a área do meio ambiente, e que esta, na atualidade, é objeto de atenção cada vez maior, tanto nacional quanto internacional, sobrecarrega os agentes públicos. Estes terminam por priorizar as ações que envolvem as questões ambientais, o que corrobora com as conclusões de Silva (2008), para quem o Estado tem sido omissor quando se fala da preservação e da proteção dos arquivos.

Sobre esse aspecto, a ausência de um diálogo amplo e aberto entre a 4ª CCR/MPF e as entidades e os profissionais da área arquivística vem contribuindo para a pouca efetividade de ações no combate às práticas lesivas aos documentos arquivísticos públicos.

Tanto quanto apurar e responsabilizar os atos lesivos cometidos em prejuízo aos documentos arquivísticos, também é salutar a promoção de campanhas educativas e de diálogo com a sociedade, contribuindo para a formação de consciência sobre a importância e valor desse bem e, conseqüentemente, sensibilizando o cidadão a exercer também o papel de guardião.

Ressalta-se que a autonomia dos Poderes, dos estados e municípios, e suas diferenças sociais, econômicas e culturais têm sido um dos obstáculos para modificar esse quadro. É premente a realização de um levantamento censitário de âmbito nacional que forneça dados gerenciais aos gestores públicos e às instituições arquivísticas públicas para implementação de ações de gestão e preservação a médio e longo prazo, que objetivem resgatar e assegurar a função social de acesso às informações dos arquivos.

Contudo, o AN, a quem cabe colocar em prática a política nacional arquivística, não depreende como seu papel o acompanhamento e a divulgação de ocorrências lesivas aos documentos públicos arquivísticos e, apesar dos avanços estruturais e técnicos por ele alcançados nos últimos anos, bem como da execução de projetos e de parcerias visando à preservação dos documentos arquivísticos públicos, há muito a fazer para se consolidar uma política de preservação arquivística em âmbito nacional e não somente no âmbito do Poder Executivo federal. Nesse sentido, segundo Silva (2008, p. 241), essas ações “não são suficientes para garantir a preservação contínua e a longo prazo da informação arquivística governamental já produzida e acumulada e a que continua sendo produzida e acumulada ininterruptamente”. Ademais, é imprescindível que o AN se faça presente no fomento e compartilhamento de discussões, preocupações, ações e responsabilidades que visem, de

forma eficiente, ao combate ao descaso e ao descuido com o patrimônio arquivístico em todas as instâncias e esferas governamentais.

O simples fato de que um planejamento tenha sido feito, de que tenha sido construída uma estrutura organizacional para permitir que sejam atingidos os objetivos e de que as funções de liderança sejam desempenhadas, não significa que as finalidades da política e da organização tenham sido atingidas. Tal averiguação vai ao encontro de Jardim (2011, p. 210), que em estudo recente afirma que “no Brasil há uma histórica negligência do ‘Patrimônio Histórico’ em seus diversos níveis governamentais, principalmente, no campo dos arquivos onde seus setores tendem a não atuar ou atuar periféricamente no que se refere ao tema da política nacional de arquivos”.

Nesse sentido, a nossa pesquisa reafirma a importância da adoção de uma política de preservação por parte do Estado, sendo que esta não pode desconsiderar o documento de arquivo como integrante do conjunto patrimonial cultural brasileiro. O Poder Público – e seus órgãos fiscalizadores – devem conhecer os riscos aos quais os documentos estão sujeitos, estabelecendo prioridades de ação e alocação de recursos, pois o melhor tratamento de riscos ainda é a prevenção.

Entretanto, faz-se necessário ampliar as discussões sobre o tema, pois o arcabouço legal existente não é por si só o único caminho para garantir a proteção, acesso e preservação da memória pública brasileira, já que também é dependente de vontade e de projeto político correlacionado à participação das forças político-sociais, pautada no debate público entre cidadãos e em condições iguais de participação.

A garantia do livre acesso à informação passa também pela proteção e preservação dos documentos de arquivo, expressão significativa da memória nacional. Embora ainda seja cedo para avaliar, a Lei de Acesso à Informação, promulgada em 2011, contribuirá para que o Estado, em suas três esferas, assuma de fato a responsabilidade que lhe cabe, bem como possibilitará ao cidadão os meios legais para fazer valer essa responsabilidade.

REFERÊNCIAS

- BOJANOSKI, Silvana. Estudo sobre as condições de preservação dos acervos documentais brasileiros. **Arquivo & Administração**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1/2, p. 35-78, jan./dez. 1999.
- BOSI, E. O Patrimônio Histórico Revisado. In: BITTENCOURT, C. (Org.) **O saber histórico na sala de aula**. São Paulo: Contexto, 1997. p. 130-135.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, 05 out. 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 jul. 2013.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Diário Oficial da União**, 31 dez. 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm>. Acesso em: 10 jul. 2013.

BRASIL. Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. **Diário Oficial da União**, 13. Out. 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm>. Acesso em: 10 jul. 2013.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Diário Oficial da União**, 18 nov. 2011 (Edição extra). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 20 jul. 2013.

BRASIL. Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. **Diário Oficial da União**, 9 jan. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm>. Acesso em 10 jul. 2013.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. **Diário Oficial da União**, 13 fev. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm>. Acesso em: 10 jul. 2013.

BRASIL. Ministério Público da União. **Ministério Público**: Brasil. Brasília: Ministério Público, 2009.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Meio ambiente e Patrimônio Histórico Cultural**. Brasília: Ministério Público Federal, [2014]. Disponível em: <<http://www.prrn.mpf.mp.br/atuacao/meio-ambiente-e-patrimonio-cultural>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

CÔRTEZ, Maria Regina Persechini Armond. **Arquivo público e informação**: acesso à informação nos arquivos públicos estaduais do Brasil. Belo Horizonte, 1996. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Biblioteconomia da Universidade Federal de Minas Gerais.

FONSECA, Maria Cecília Londres. **O patrimônio em processo**: trajetória da política federal de preservação no Brasil. Rio de Janeiro: UFRJ/Iphan, 2009.

FONSECA, Maria Odila Kahl. **Direito à informação**: acesso aos arquivos públicos municipais. Rio de Janeiro, 1996. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Comunicação.

FUNDACIÓN HISTÓRICA TAVERA. **Primier borrador de informe sobre la situación del Patrimonio documental de América Latina**. Madrid: Fundación Histórica Tavera, 1999.

JARDIM, José Maria. A invenção da memória nos arquivos públicos. *Ciência da Informação*, v. 25, n. 2, 1995.

JARDIM, José Maria. **Transparência e Opacidade do Estado no Brasil**: usos e desusos da informação governamental. Niterói: EdUFF, 1999.

LEÃO, Leonardo et al. Documentos e máquinas somem das prefeituras. **A Tarde**, 24 jan. 2009. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/politica/noticia.jsf?id=1058394>>. Acesso em: 24 jun. 2012.

LOURENÇO, Iolando. Democratas quer que MPF investigue se houve queima de arquivo público no Palácio do Planalto. **Agência Brasil**, Brasília (DF), 28 ago. 2009. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2009-08-24/democratas-quer-que-mpf-investigue-se-houve-queima-de-arquivo-publico-no-palacio-do-planalto>>. Acesso em: 02 fev. 2012.

MELQUIADES JÚNIOR. Arquivos públicos em perigo. **Folha de S. Paulo**, 13 mar. 2007. Disponível em: <<http://search.folha.com.br/search?q=arquivos%20destru%EDdos&site=online>>. Acesso em: 02 fev. 2013.

MIRABETE, Julio Fabbrini, **Código penal interpretado**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **Tutela do patrimônio cultural brasileiro**: doutrina, jurisprudência, legislação. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

NORA, Pierre. Entre memória e histórica: a problemática dos lugares. **Projeto História**, São Paulo, n. 10, p. 7-28, dez.1993.

NOVOS prefeitos enfrentam condições muito precárias no início da gestão. Reportagem de Eduardo Faustino. Paraíba: Globo, 2013. 1 vídeo. Disponível em: <<http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2013/01/novos-prefeitos-enfrentam-condicoes-muito-precarias-no-inicio-da-gestao.html>>. Acesso em: 28 jan. 2014.

OHIRA, Maria Lourdes Blatt, MARTINEZ, Priscila Amorim. **Arquivos públicos municipais catarinenses**: instrumentos de exercício da cidadania. Florianópolis, 2001. Relatório Final (Projeto de pesquisa) – Programa de Iniciação Científica PIBIC/UEDESC/CNPq.

PARANHOS, Thaís; MACHADO, Roberta. Chuva destrói patrimônio intelectual da Universidade de Brasília. **Correio Braziliense**, Brasília (DF), 13 abr. 2011. Disponível em:<http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2011/04/13/interna_cidadesdf,247606/chuva-destroi-patrimonio-intelectual-da-universidade-de-brasilia.shtml>. Acesso em: 02 fev. 2013.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Crimes contra o patrimônio cultural e o ordenamento urbano. In: RODRIGUES, José Eduardo Ramos; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **Estudos de direito do patrimônio cultural**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.